

# Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, Magnier, Annick (eds.): The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy

Ryšavý, Dan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Rezension / review

## Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ryšavý, D. (2009). Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, Magnier, Annick (eds.): The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 45(2), 454-458. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-69146>

## Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

## Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

prostřednictvím vědeckých poznatků – zatímco jejich řešení je nevyhnutelně politikou záležitostí.

Zdeněk R. Nešpor

**Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy***

Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften (Urban and Regional Research International, vol. 10) 2006, 392 s.

Sborník „Evropský starosta“ přináší výsledky srovnávacího výzkumu mezi starosty sedmnácti evropských zemí z let 2003 až 2004. Patnáct studií zachycuje pohledy lokálních lídrů na koncept a praxi politické reprezentace na místní úrovni v době řady souběžně probíhajících proměn a reformních pokusů. K nim patří různé snahy o nápodobu fungování privátního sektoru, decentralizační procesy na lokální či regionální úrovni, proměny role politických stran a celého institucionálního uspořádání místní politiky a správy.

Hubert Heinelt a Nikolaos-K. Hlepas („Typologies of Local Government Systems“) po důkladné rešerši zkombinovali typologii Mouritzena a Svary rozlišující čtyři ideální typy místní exekutivy (typ silného starosty, výborového vedení (*committee-leader*), kolektivního vedení a zastupitelsko-manažerský typ) s typologií Hesseho a Sharpeho, která s ohledem na sílu a postavení místních vlád v relaci k vyšším úrovním rozděluje „starou Evropu“ na země tzv. frankoskupiny, angloskupiny a severo- a středoevropské země. Po obohacení o skupinu „nových demokracií“ ze středovýchodní Evropy vytvořili autoři novou typologii POLLEADER rozlišující politické, exekutivní a ceremoniální starosty a kolegiální lídry, mezi něž spadají i čeští starostové. Její smysl otestovali pomocí indexu institucionálního uspořádání a síly sta-

rostů, v němž byli místní lídři ohodnoceni např. podle toho, zda jsou voleni přímo občany, mohou být odvoláni zastupiteli či referendem, předsedají zastupitelstvu, definují agendu zastupitelstva, jmenují vedoucí administrativní pracovníky atp. V dalších studiích se několik typologií objevilo v roli nezávislých proměnných.

Čtyři kapitoly se věnovaly sociálnímu zázemí místních vůdců, jejich politickým kariérám a otázce, zda to vše ovlivňuje názory starostů. Kristof Steyvers a Herwig Reynaert („From the Few are Chosen the Few...‘ On the Social Background of European Mayors“) se snažili poodkrýt proces rekrutace starostů tím, že nepřekvapujícího zjištění nadreprezentovanosti mužů středního věku pocházejících ze střední třídy uvedli do různých národních a strukturálních kontextů. K faktorům nejpodstatněji ovlivňujícím složení souboru starostů patří velikost obce a příslušnost k výše popsaným typům starostů. Autoři připomněli roli *gatekeepers*, kteří stojí za výběrem kandidátů vhodných pro pozice lídrů a kteří mohou přispívat k sociálně pokřivenému zastoupení různých skupin mezi starosty. Lze mluvit o dvou typech rekrutace. Modelu místní smetánky se blíží jižní země. Silným starostou, který svou legitimitu často opírá o přímou volbu, se nejčastěji stane místní synek se zázemím profesionála, který nemusí být nutně pevně svázan s určitou politickou stranou. V severnější Evropě jsou vazby na lokalitu obvykle slabší, o to silnější je zázemí v politických stranách.

Ulrik Kjaer („The Mayor’s Political Career“) zjistil, že starostové spíše výjimečně kumulují mandáty z více úrovní vládnutí. Z domácího pohledu je zajímavé, že se mezi českými starosty našlo velké procento těch, kteří do budoucna uvažovali o významnějších pozicích (36 % oproti 14 % v celém souboru), co do seniority byli naopak druzí nejmladší. Podle Kjaera lze jednotlivé země odlišit podle toho, nakolik se v nich překrývají orientace starostů na lokální a národní politickou kariéru. Pro první je určo-

jící délka zastupitelské zkušenosti před nástupem do funkce a seniorita, pro druhou zkušenost s parlamentní dráhou či ambice vstoupit do vyšší politiky. Kjaer popsal čtyři skupiny zemí: národní kariérismus (mj. Maďarsko a Česká republika) je spojen s nižšími hodnotami lokálního skóre a vysokými u národního skóre. Opačnou tendenci vykazuje lokální kariérismus (mj. severské země). Dalšími dvěma protipóly jsou silný a slabý kariérismus. Otázkou, zda některá z drah je vhodnější než jiná, by se měli zabývat spíše sami politici a jejich voliči.

Podle Vicki Johansson („Gendered Roads to Mayorships in Different Welfare States“) může vhléd do logiky procesu rekrutace starostů poskytnout klíč k žádoucímu nárůstu zastoupení žen v mocenských orgánech. Johansson zjistila mj. to, že ženám k postu starostky nejvíce napomáhá silná provázanost s politickou komunitou, kdežto muži mají tendenci více spoléhat na vztahy k jejich obcím a místním zájmovým seskupením. Typické skandinávské starostky pocházely oproti mužským protějškům často z vysoce feminizovaného veřejného sektoru. Průměrná starostka ze zemí s liberálním sociálním státem měla vyšší vzdělání a menší počet dětí. Pocházela z politicky aktivní rodiny. Středoevropské starostky se častěji do svých obcí přistěhovaly a měly silnější zázemí v politických stranách. V jihoevropských zemích se cesta k postu starostky jako by teprve utvářela a je pevně spojena se stranickým systémem. Východoevropské starostky nevykazovaly žádný specifický rys, a to snad proto, že šlo z hlediska sociálního státu o uměle vytvořenou skupinu zemí.

Henry Bäck („Does Recruitment Matter? Selecting Path and Role Definition“) zkoumal, jak se rozdíl popsané v předchozích kapitolách odrážejí v hodnocení důležitosti různých úkolů starostů. Pro každý z nich zkonstruoval kauzální model odlišující přímé a nepřímé vazby. Věk například přímo a pozitivně souvisel s hodnocením úkolu „pomáhat občanům“ a „řídít za-

městnance“, seniorita byla zase negativně spojena s hodnocením důležitosti „reprezentovat město navenek“. Modely však neplatily ve všech zemích ve stejné míře. Největší odlišnosti našel autor v hodnocení položek spojených s politickými stranami (plnit program, vytvořit soudržnou politickou většinu). Bäck dále zjistil, že v systémech s menší dominancí politických stran se názory starostů ve větší míře vážou na to, zda a jak silnou politickou podporu pro své zvolení získali. Tradiční klasifikační kritéria dle Bäcka překračuje „partajnic-tví“, kterým označil situaci, v níž politické strany ovládají proces rekrutace politických elit, ale příliš nesoupeří mezi sebou.

Další tři studie se týkají různých podob místní demokracie, stylů vedení radnic a městských systémů s jejich sítěmi vládnutí. Dle Michaela Hause a Davida Sweetinga („Mayors, Citizens and Local Democracy“) starostové při posuzování reformních návrhů verbálně podporovali jak model zastupitelské, tak participativní demokracie. Přikláněli se spíše k decentralizaci, než k užívání referend, které relativně často obhajovali přímo volení starostové. Partnerství a propojování veřejného a soukromého sektoru (PPP) získalo vysokou podporu ve východní Evropě. Ve srovnání s výzkumy typu survey dávali starostové větší důraz na neformální kontakty s občany. Zda přitom neměli na mysli jen specifickou skupinu významných občanů, nelze z výzkumu zjistit.

Panagiotis Getimis a Nikolaos-Komninos Hlepas („Aspects of Leadership Styles“) rozlišili čtyři typy vůdců s pomocí dvou dimenzí. První odlišuje „strategické“, na změnu orientované starosty, od „reproduktivních“ vůdců. Druhá proti konsenzuálním lídrům staví autoritativní vůdce usilující o prosazení místní agendy prostřednictvím příkazů. Problematická je operacionalizace. Čtenář nemá k dispozici rozložení hodnot indexů, dle nichž autoři rozdělili starosty do čtyř typů: městský boss, vizionář, ochránce a facilitátor konsenzu. V realitě

lze obvykle najít spíše smíšené, než čisté, ideální typy. Personální charakteristiky a politická příslušnost se jeví jako silnější prediktory vůdcovského stylu než typ politického systému, ze kterého ten který starosta pocházel. „Zelení“ starostové a starostky spadali častěji mezi vizionáře, (post)komunisté mezi ochránce, mezi nezávislími byli častěji zastoupeni facilitátoři konsenzu. Starostky se klonily častěji ke strategické orientaci, mezi mladými starosty našli autoři největší zastoupení městských bossů.

K nejsložitějším studiím sborníku patří text Annick Magnier, Clemete Navarro a Pippo Russo („Urban Systems as Growth Machines? Mayors' Governing Networks against Global Indeterminacy“), který se zaměřuje na ekologii lokálních samosprávných systémů. Z kombinace prosazovaných agend (prorůstové, údržbářské a deprivaci bránící) a typů před- i povolebních sítí vzešly tři typy sítí vládnutí odlišně reagující na proces globalizace. Starostové s údržbářskou agendou budují vysoce diferencované sítě. Jejich projekty jsou solidně místně zakotveny a pro místní životní styl vyjednávají zdroje v okolním světě. Tyto vnitřně soudržné městské systémy udržující občany oceňovanou rovnováhu autoři označili za komunitární sítě vládnutí ilustrující dynamiku defenzivního globalismu. Expanzivní globalismus je založen na rozvojových sítích. Starostové zdůrazňují cí pokrok a růst se před volbami opírají o místní organizace a osobnosti, ale po volbách se kvůli realizaci svých plánů obrací zejména na ekonomické aktéry. V těchto městských systémech lze obvykle nalézt výrazné statusové rozdíly a politickou sféru s malým vlivem na kolektivní rozhodování. Naopak velký vliv politických stran a důraz na udržení či rozšíření sociálních výhod podporujících neprivilegované a příští generace tvoří logiku třetího typu sítí vládnutí (*problem-solver*). Starostové vidí v globalizaci nositele nových nerovností a nepřistupují na logiku globalismu.

Tři texty se věnují vztahům starostů k vyšším úrovním vládnutí, k politickým stranám a k zastupitelstvům. Daniel Kübler a Pascal Michel („Mayors in Vertical Power Relations“) porovnávali jednotlivé země i skupiny zemí podle míry, v které jejich starostové komunikují s vyššími úrovněmi vlád, a podle toho, za jak vlivné považují regionální a národní vlády. Na základě hodnocení vývoje vztahů mezi různými úrovněmi vlád rozdělili autoři země na ty, v nichž dochází k decentralizaci, tzn. posilování vlivu nižších úrovní na úkor centra a lokální úrovně oproti regionální (jihoevropské a postkomunistické země), k regionalizaci (Francie, Belgie), k oslabování regionální úrovně (polarizace se týká Dánska, Nizozemí a Irska) či naopak k recentralizaci (Německo, Rakousko, Anglie a Švédsko). Autoři identifikovali tři profily starostů, které označují za vertikální mocenské entuziasty přesvědčené o tom, že lokální reprezentace mají svou váhu a aktivním přístupem v mocenských vztazích mohou pro svá města získat, dále realisty (města je třeba navenek zastupovat a udržet jejich pozice) a frustrované, kteří považují za zbytečné se příliš angažovat. Starostové středoevropských zemí obvykle nepatří k entuziastům, ale výsledky regresní analýzy naznačují, že by v jejich případě šlo o neskrývanou frustraci, jak tvrdí autoři na samém konci textu.

Franz Fallend, Györgyi Ignits a Paweł Swianiewicz sledovali ve studii „Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests“ souvislosti členství ve straně a indexu významnosti strany složeného z postojů starostů ke stranám jako institucím, frekvence aktivit starostů spojených se stranickým životem, z percepce vlivu stran na místní politický život a z míry podpory starosty ve volbách. Česká republika vykazovala relativně nízký podíl straníků (méně jich bylo jen mezi maďarskými a polskými starosty), ale relativně vysoký index významu politických stran. V Nizozemí tomu

bylo naopak. Členství ve straně přímo a negativně ovlivňuje institut přímé volby starostů, pozitivně pak velikost obce. K nejsilnějším prediktorům indexu významnosti politických stran patřilo členství starosty v politické straně, velikost města a délka pobytu v úřadu. Vzhledem k velkým rozdílům mezi jednotlivými zeměmi uvnitř posuzovaných skupin nebyla explanační síla modelů obvykle příliš silná. Problémem mohla být také vnitřní korelace mezi nezávislými proměnnými.

K titulu stati Base Denterse „Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government“ lze toliko připojit dodatek „z pohledu starostů“. Ti obvykle uváděli, že v poslední dekádě došlo k posílení vlivu starostů oproti radám i zastupitelstvům, dále vlivu rady oproti zastupitelstvu a v menší míře také vlivu politiků na úkor administrativy. Zastupitelstva si vždy vysloužila známky nejnížší, jejich výkon je však obecně hodnocen pozitivně. Ovlivnění zkoumaných názorů jinými proměnnými byla slabá či předvídatelná. Například přímo volení starostové hodnotí svůj vliv jako vyšší v porovnání s nepřímo volenými kolegy.

Předposlední trojice studií se týkala vztahu lokálních politiků a místní administrativy. Carlos R. Alba a Carmen Navarro („Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship“) přiblížili typologie, které vedle tradiční představy oddělených světů profesionálních úředníků a (spíše) laických politiků zahrnují řadu variant více či méně politizované administrativy a byrokratizovaných politiků. S tím, aby politici definovali cíle a kontrolovali výstupy bez zasahování do výkonu administrativy a úředníci co možná nejlépe naplňovali politicky definované cíle, nejčastěji souhlasila skupina silných starostů a starostové z kolektivního typu místních vlád Mauritena a Svazky. Na druhé straně většina ze silných starostů také za důležitý úkol označila každodenní vedení podřízených. Z mí-

ry vlivu připisované šéfům úřadů a množství času, které starostové tráví komunikací s administrativou, lze usuzovat, že světy politiků a úředníků se překrývají více, než by se na první pohled zdálo. Jen velmi malý podíl dotázaných považuje nejasnou dělbu práce mezi volenými funkcionáři a úředníky za významný problém.

Rikke Berg („Political Complexity or Managerial Simplicity? Mayoral Norms of Organisational Leadership“) se ptal, zda starostové přijali manažerské standardy vedení organizací, tzn. orientaci na strategické rozhodování o budoucnosti města bez snahy o každodenní řízení práce zaměstnanců. Poměrně rozsáhlá teoretická část posléze ústí v ne příliš přesvědčivou empirickou sondu opírající se o několik málo položek dotazníku. Kritika normativních představ manažerských myšlenkových škol, které vyžadují, aby starostové upřednostňovali politiku před administrativou či strategií před její implementací, může být na místě. V případě studie Rikke Berga však stojí na dost vratkých nohou.

Björna Egnera a Huberta Heinelta („European Mayors and Administrative Reforms“) zajímalo, zda názory starostů na probíhající či chystané reformy ovlivňuje spíše institucionální prostředí, v němž se pohybují, nebo spíše jejich vlastní pohled na to, co má starosta dělat. S názorem, že potřebnost reformy místní veřejné správy se přehání, souhlasili nejčastěji v Nizozemí a Anglii, které patří k pionýrům zaváděných reforem. Starostové jsou tam buď rozčarováni výsledky, nebo unaveni jejich zaváděním. Naopak tam, kde sílí kritika starých poměrů (Španělsko) nebo rychlosti prosazování změn (Švédsko), lze nalézt minimum souhlasu s uvedeným výrokem. Pro striktní oddělení rolí politiků a úředníků se vyslovili starostové z šesti zemí, nikoliv však z Anglie a Irska, v nichž má politickou podporu tradiční dělbu práce zdůrazňující *New Public Management*. Starostové pěti dalších zemí včetně ČR se vzájemným intervencím mezi politiky a úředníky



neuzavírali. V regresních modelech vysvětlujících variabilitu názorů starostů na reformy se v roli významných faktorů nejčastěji jevil index síly starostovy pozice. Koeficienty determinace byly však velmi nízké. Explanační síla typologie POLLEADER se čtenáři z dostupných údajů pravděpodobně nebude jevit tak optimisticky, jak o ní soudí autoři v samotném závěru statě.

Závěrečná studie Annick Magnier („Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship“) do určité míry shrnula zjištění předcházejících studií. Jednou z reakcí na krizi reprezentativnosti politických systémů jsou přímé volby starostů, jež se v posledních dekáдах rozšířily do většiny evropských zemí. Starostové si obecně jsou vědomi svého vlivu na místní dění, na cestě k pozici starosty však stále ve většině zemí a případů hrají klíčovou roli politické strany. K vyšší homogenitě víceúrovňového vládnutí v Evropě by mohly vést procesy popsané Küblerem a Michélem. Výzkum představený v recenzované knize se dle Magnier věnoval těm podobám politického podnikání, které spojuje mobilizace zdrojů rozvoje obcí, ať už jde o zdroje materiální, symbolické, či integrační. Poskytovat dobré služby a získat dostatek externích zdrojů patří společně s tvorbou vize města podle mínění starostů k jejich nejdůležitějším úkolům. Není bez zajímavosti v této souvislosti uvést, že čeští starostové v porovnání s ostatními přikládali zajištění kvalitních služeb a pomoci občanům při řešení jejich stížností v průměru nejnižší důležitost ze všech dotázaných.

Část autorů své poznatky publikovala také v časopisech typu *Local Government Studies*, texty jiných by možná v přísném recenzním řízení tak snadno neobstály. V dílčích zjištěních se některé studie překrývaly, co naopak chybí, je důkladnější informace o samotném šetření, jeho reprezentativnosti a s tím spojenými limity užitých analytických postupů. Otázkou zůstává, zda má smysl formulovat nové a nové typologie, které sice usnadňují práci s početnou

skupinou zemí, ale při testování se často ukazuje jejich slabost. Možná je vhodnější věnovat pozornost procesům směřujícím pomalu, ale zřetelně k homogenizaci místní samosprávy v Evropě. Výsledky z dalšího volně navazujícího výzkumu mezinárodního týmu, který se po „tajemnicích“ (UDITE Leadership Studies) a „starostech“ zaměřil na městská zastupitelstva, se možná objeví spíše v podobě monotematického čísla uznávaného časopisu, než v podobě sborníku. Od vydání „Evropského starosty“ přibyl v sérii Urban and Regional Research International jen jeden přírůstek. Případný dvanáctý by rozhodně neměl být tuctovým.

Dan Ryšavý

**Mark E. Warren, Hilary Pearse (eds.):**  
*Designing Deliberative Democracy:*  
*The British Columbia Citizens' Assembly*  
Cambridge, Cambridge University Press  
2008, 237 s.

V průběhu posledního desetiletí bylo možno sledovat vzrůstající zájem sociálních vědců o nejrůznější diskusní či (pokud anglický pojem *deliberative* přímo převeďme do češtiny) deliberativní praktiky. Můžeme uvést jejich v povědomí stále známější příklady, které se šíří napříč současnými demokraciemi: *Deliberative Polling*, *21st Century Town Meeting*, *National Issues Forums* či různé typy občanských porot a panelů. Vždy se jedná o skupinu či shromáždění občanů, které je zorganizováno za konkrétním účelem a jejich společným prvkem je vzájemná diskuze mezi jednotlivými členy. Hlavní snahou je zahrnout do diskuze co nejširší škálu pohledů a názorů, a to při maximální dostupnosti informací relevantních k řešení daného problému, a pokud je to možné, dosáhnout prostřednictvím dialogu konsenzu mezi diskutujícími. Tyto praktické aplikace vycházejí z teorie deliberativní demokracie a jsou v převážné větši-